Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

91-2E

FISCAL POLICY IN CANADA: THE CHANGING ROLE OF THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS

Prepared by:
Jean Soucy, Economics Division
Marion G. Wrobel, Senior Analyst
Revised 27 March 2000

TABLE OF CONTENTS

ISSUE DEFINITION

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Income

B. Expenditures

1. Total Spending
2. Program Spending vs. Debt Service Charges

C. Deficits

D. Federal Transfers to the Provinces

E. The Harmonized Sales Tax (HST)

PARLIAMENTARY ACTION

CHRONOLOGY

FISCAL POLICY IN CANADA: THE CHANGING ROLE OF THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS*

ISSUE DEFINITION

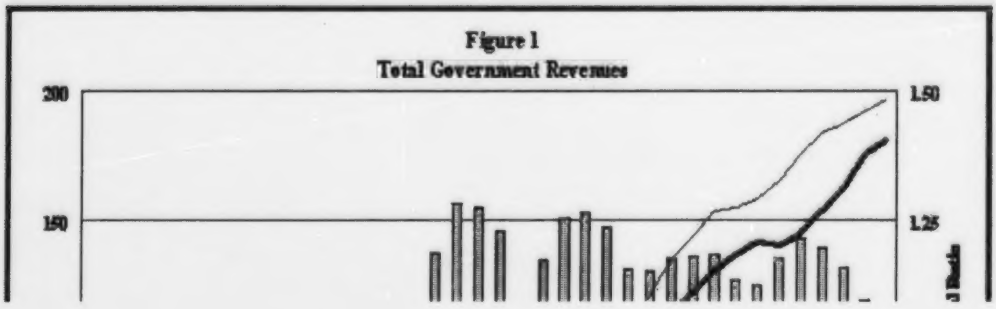
Economic policy is increasingly being conducted by provincial governments. While monetary policy is exclusively in the federal domain, fiscal policy is a shared responsibility. Attention tends to be focused on taxes, spending and deficits at the federal level, but those at the provincial level are in aggregate just as important. **The federal government supplies a significant amount of the financial resources of the provincial governments ($25,523 million in cash transfers in fiscal year 1998-1999, around 15.6% of total provincial government revenues on a public accounts basis; this amount includes $3,500 million as a one-time CHST cash supplement paid to a third-party trust.) The federal government also gives the provinces $13,751 million in tax points.**

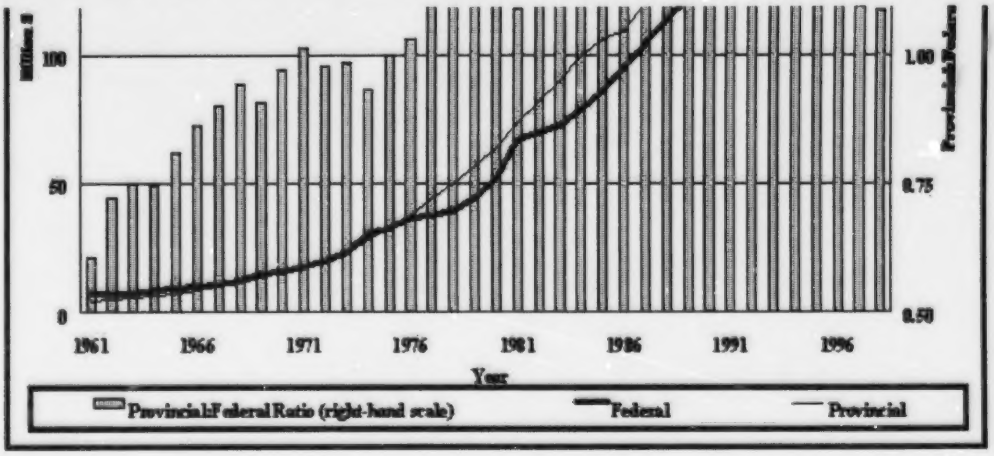
This paper examines some of the prominent trends in provincial and federal fiscal policy since 1975 in order to provide a background against which total fiscal policy and future federal budgets can be evaluated. This is a companion piece to three Current Issue Reviews dealing with federal fiscal policy: CIRs No. 87-2, (*Federal Spending*), 88-7 (*Federal Deficit*), and 90-3 (*Federal Revenues*). **The data in this paper for Figures 1 to 5 came from Statistics Canada's National Economic and Financial Accounts and for Figures 6 to 8 from federal and provincial Public Accounts.**

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Income

Figure 1 portrays developments with respect to government income. Prior to 1964, provincial revenues were less than 80% of those of the federal government. **Provincial revenues grew at a much faster pace than federal revenues over the next decade and a half; consequently, the ratio of provincial to federal revenues was 1.28:1 in 1978 (see Figure 1). Over the next three years, federal income grew rapidly, dropping the ratio to 1.09:1 in 1981. Since then this ratio has fluctuated between 1.09:1 and 1.26:1.**

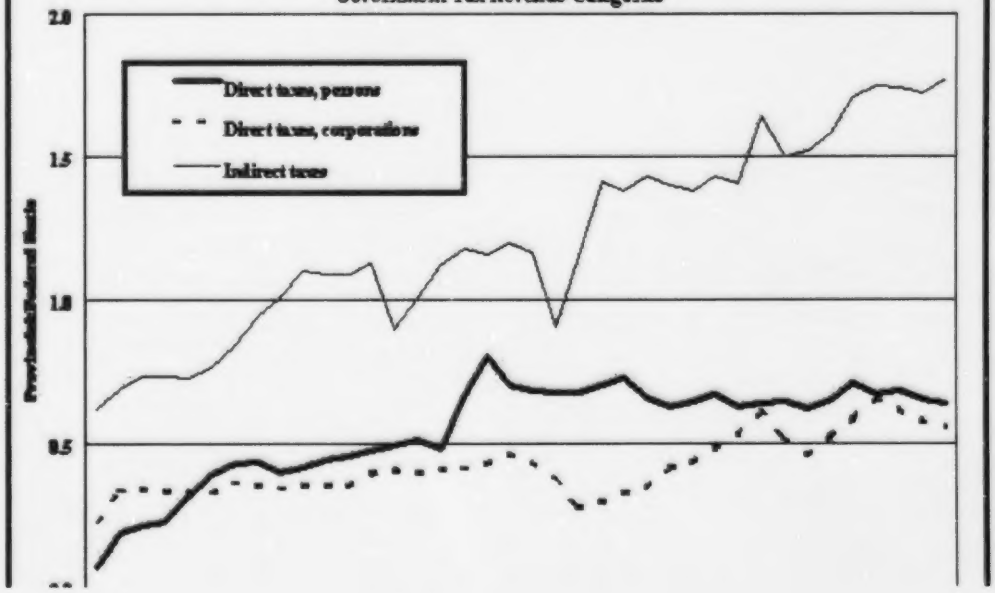


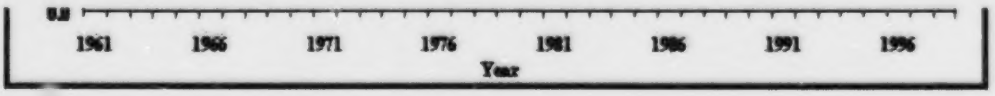


An examination of the major tax categories -- direct taxes from persons, direct taxes from corporations, and indirect taxes -- explains these overall trends. In all three cases, the provinces have increased their share of tax revenues. The ratio of provincial to federal direct taxes from corporations increased from 0.33:1 in 1966 to 0.66:1 in 1995. Since 1969, provincial governments have collected more than half of indirect tax revenues in Canada. The ratio of provincial to federal indirect taxes rose from 1.01:1 to 1.77:1 in 1998. This trend was not affected by the introduction in 1991 of the Goods and Services Tax (GST) at the federal level.

The equivalent ratio for direct taxes from persons (mostly personal income tax (PIT), a much more important component of tax revenues) increased from less than 0.30:1 before 1965 to 0.64:1 in 1998. In fact, the provincial share of direct taxes from persons increased dramatically between 1976 and 1978, when it reached 75% of the federal share. It fluctuated afterwards in a range between 0.62:1 and 0.71:1. These trends are shown in Figure 2.

Figure 2
Government Tax Revenue Categories





This dramatic change in the relative share of direct taxes from persons between 1976 and 1978 was intentional. Under the Established Programs Financing Agreements negotiated in 1977 between the Government of Canada and the provinces, the federal government made tax room available to the provinces. As a result, provincial tax rates rose substantially. These increases were 27% in Manitoba, 28% in Nova Scotia, 38% in Prince Edward Island, 44% in Ontario, and 48% in Alberta.

After 1978, the provincial share of direct taxes from persons declined somewhat and fluctuated. The reversal of this trend may be due to provincial government responses to the federal government's income tax reform, which has reduced the reliance on the personal income tax. Several provinces (Prince Edward Island, New Brunswick, Saskatchewan and, most notably, Ontario) have used this opportunity to increase their rates and to add surtaxes as deficit control measures. The recent moves by New Brunswick and Ontario to reduce income taxes by 10% and by more than 30% respectively will reduce the relative shares of direct taxes from persons going to those provinces in the latter half of the 1990s.

Provincial governments now occupy a very large part of the area of indirect taxes, defined here as taxes that add to the cost of production. They include retail sales taxes, motive fuel taxes and other sales taxes at the provincial level, sales and excise taxes at the federal level, import duties and property taxes.

The sharp rise of the provincial share of indirect taxes was due primarily to a drop in the general Federal Sales Tax (FST) from 12% to 9%, while at the same time a number of provinces increased their retail sales tax rates. For example, from 1976 to 1983, the retail sales tax was increased by two percentage points in each of the Atlantic provinces and by one point in Quebec and Manitoba. After 1984, the federal share of taxes increased as the government returned the general Federal Sales Tax rate to 12% and increased the FST rate on building materials from 5% to 8%.

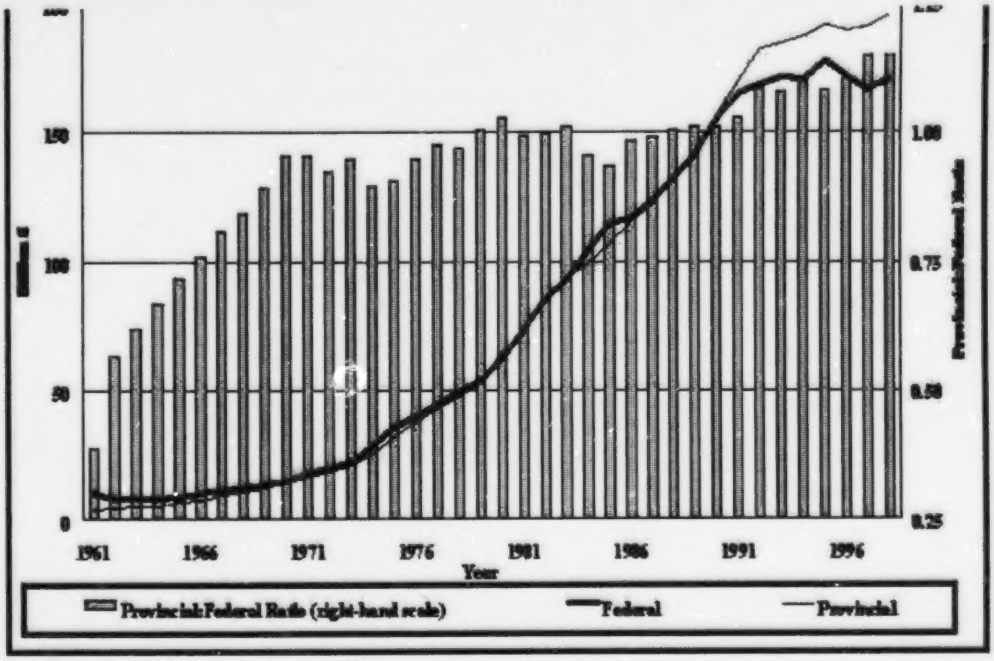
The introduction of the federal Goods and Services Tax (GST) in 1991 was to increase the federal share of consumption taxes, all other things being equal. There are two major reasons for this. First, the GST is meant to be revenue-neutral with respect to a Federal Sales Tax of 13.5%, not the 12% that existed in the first half of 1989. Second, the GST is to be revenue-neutral in net terms, not gross terms. Since the tax finances an expanded system of refundable tax credits, larger gross revenues should be expected. On balance, though, the impact has been minor due to disappointing GST revenues.

B. Expenditures

1. Total Spending

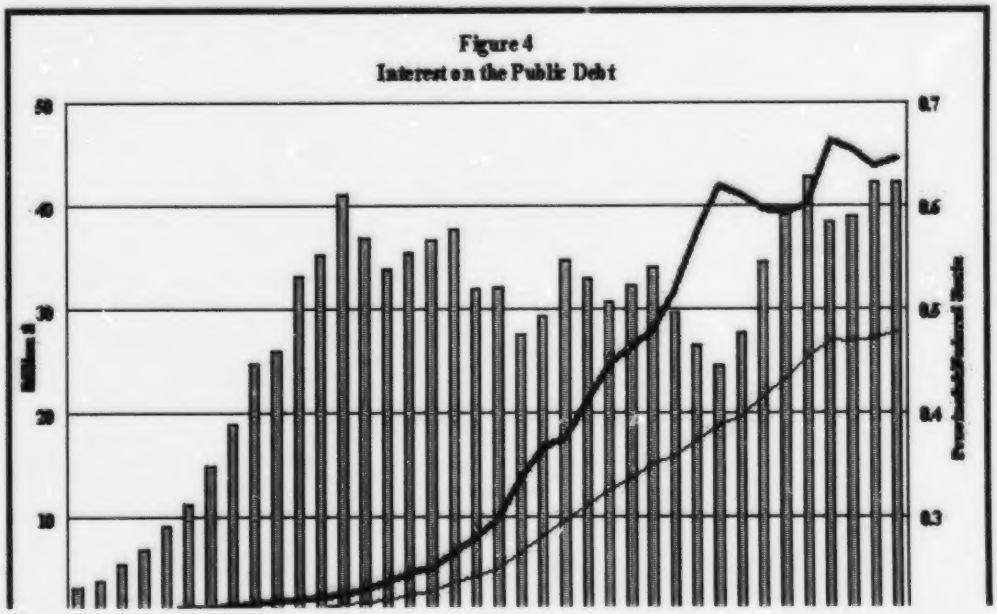
In aggregate, the federal government today spends about the same amount as the provinces. Through the last half of the 1960s and early 1970s, the provincial share of total government spending increased steadily. Since that time, the trend has levelled off (see Figure 3).

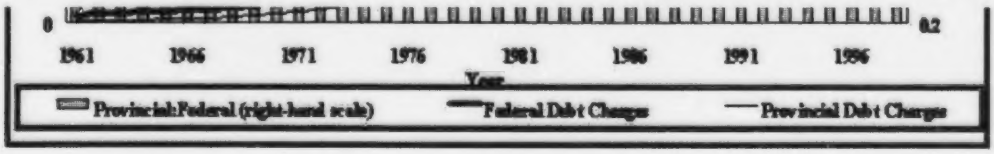
Figure 3
Total Government Expenditures



2. Program Spending vs. Debt Service Charges

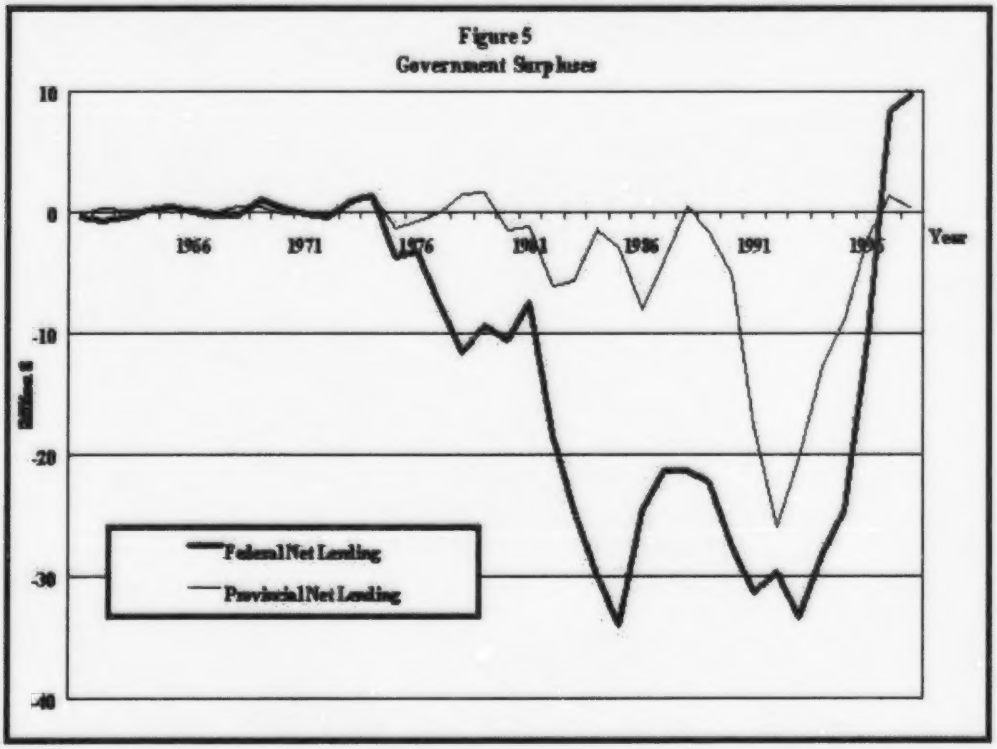
The real difference between federal and provincial government spending is revealed in debt service charges (see Figure 4). Even though the interest rate faced by provincial governments tends to be higher than that faced by the federal government, provincial debt service charges are substantially lower. This indicates a much lower stock of debt held by the provincial government sector, the result of smaller past deficits. This trend will probably change in the short term, however. Since the federal government has done well since 1997 –achieving a surplus of around $3 billion each fiscal year – and some provinces are still in deficit, the ratio of provincial-federal debt charges will rise.





From 1966 to 1973, the provincial share of total debt service charges rose dramatically, after which it declined until 1981, when it stood at 0.48:1. The provincial share rose through most of the '80s but subsequently fell sharply from 1988 to 1990, after which it once again grew rapidly.

The explanation for this pattern can be found in Figure 5, which looks at annual deficits. In 1965, the federal government ran a surplus. After that year, the relative importance of provincial deficits changed dramatically from year to year. From 1975 to 1989, the ratio of provincial deficits to federal deficits averaged 0.13:1, although experiencing large fluctuations. The federal government was accumulating debt much more rapidly than the provinces, thereby contributing to relatively higher debt servicing costs. From 1990 to 1993, however, provincial deficits and the ratio of provincial to federal deficits, increased significantly, contributing to a rise in the provincial share of debt service charges. For those years, provincial deficits grew faster than their federal counterpart. However, they subsequently fell faster than federal deficits. Recent data show that this trend has changed considerably. The federal government's last three budgets, including the one for the fiscal year 1999-2000, have been at least balanced. There is no federal deficit, though there are still some provincial deficits.



In 1989 and 1990, interest rates were very high, especially for financial paper with short terms to maturity. The federal government had been moving to a greater reliance on short-term securities, especially Treasury Bills, since these typically yield

less than long-term bonds. The irony of this policy is that it had increased federal borrowing costs because short-term paper had a substantially higher yield than long-term paper in 1989 and 1990. In addition, the use of short-term instruments and high annual deficits meant that the federal government was very susceptible to the increases in interest rates that occurred in 1989 to 1990. The federal government has now increased the average term to maturity of its debt. **While this will increase borrowing costs somewhat, it will render them more stable and predictable by making the federal debt less sensitive to interest rate changes. The share of interest-bearing debt at fixed rates increased from about 50% in 1992-93 to about 67% in 1998-99.**

C. Deficits

The following discussion is based on data from federal and provincial Public Accounts. Like that of the federal government, the fiscal position of the provinces was impaired significantly by the recession of the early 1980s. The deficit of both levels of government ballooned after 1982. But whereas the deficits of provincial governments started to decline immediately after 1983, the federal deficit continued to grow until 1985. And whereas the federal decline was relatively small, the provincial decline was more dramatic. The federal deficit in 1990 was 75% of what it was in 1985, when it peaked, and almost equivalent to what it was in 1983, when the recession ended. Total provincial government deficits in 1990 were 32% of the peak level reached in 1987 and 48% of the level reached in 1983.

In 1992, provincial deficits increased substantially, largely due to developments in the province of Ontario, and increased even further the next year. **According to the National Accounts, for the first time since the early 1970s the ratio of provincial to federal deficits exceeded 0.60:1.**

The provincial government sector has in the past been more apt than the federal government to balance its budgets in aggregate. Although the decade of the 1980s has also been characterized by high deficits in the provinces, governments there have been better able than the federal government to restore some sense of fiscal prudence.

The aggregate decline in provincial deficits since 1983 has not been without its reverses. The total of these deficits increased in 1986 and 1987, due mainly to a dramatic increase in the deficits of the four western provinces, which in 1985 had been essentially balancing their budgets, yet by 1987 were running deficits totalling over $6,200 million. The reason for this is clear. Natural resource prices declined substantially in these years and the real value of output fell by 5% in 1986 and did not grow in 1987.

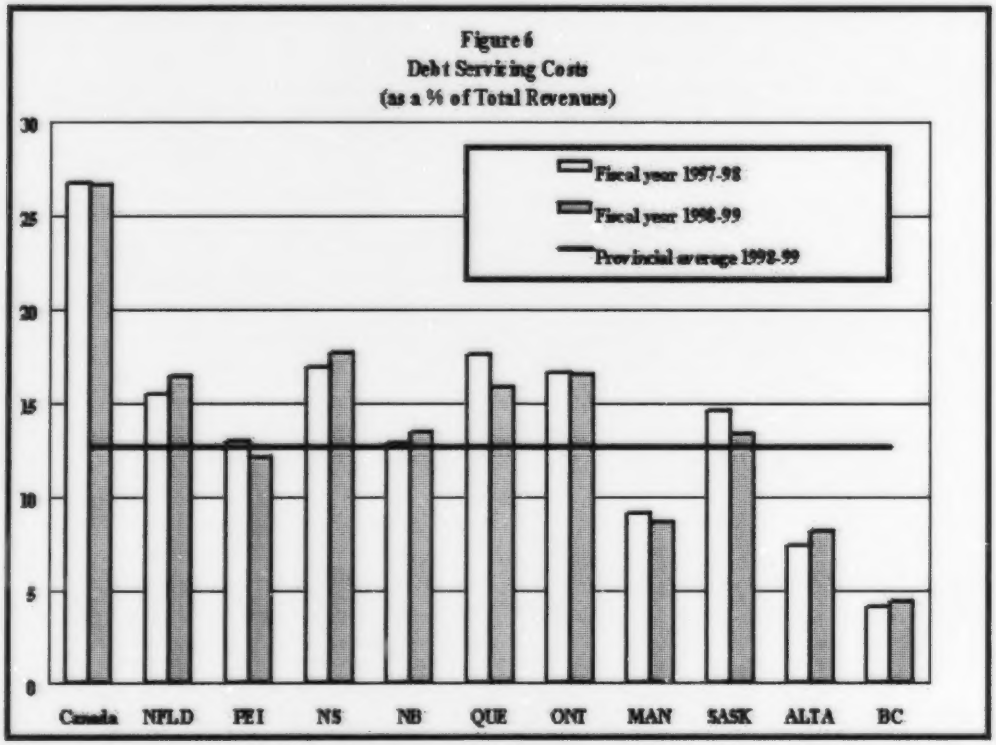
The situation in Ontario was different. From 1983 to 1989, real growth averaged 6.2% per annum, which is exceptionally high by any standard. Yet, not only was the decline in the deficit slow over this period, in 1986 the deficit actually doubled from the previous year. In Quebec, the deficit pattern varied only slightly from that of Ontario, even though real growth, at an average of only 4.7% per annum, while very good, was 1.5 percentage points less than in Ontario.

Figures 6 to 8 look at some recent summary fiscal statistics for Canadian governments; the data are from the Fiscal Reference Tables issued by the Department of Finance updated on the basis of recent budgets. Data on Quebec net debt for 1998-99 are from Scotiabank, *Provincial Pulse*, 3 December 1999.

One reason that the provinces have been so much more able than the federal

avoid deficits in the past. **Consequently, in 1999, on average only $1 of every $7.9 of the provinces' revenues represented interest charges, but more than $1 out of every $3.8 of federal revenue did so.**

Figure 6 shows government debt servicing costs for Canada and each province for 1997 compared to 1998, expressed as a proportion of each government's total revenues. The federal government has by far the greatest debt servicing problem, as it spends just under 27 cents of every dollar of revenue on interest payments, more than twice the provincial average. Manitoba, Alberta and British Columbia pay less than 10 cents of every revenue dollar on interest costs.



Debt servicing costs give an indication of the amount of fiscal flexibility a government enjoys. Provinces such as Manitoba, Alberta and BC use the vast proportion of their revenues on discretionary spending and hence will theoretically find it easier to implement fiscal restraint. The job of the federal government is more difficult as more than one-quarter of its revenues is already spoken for.

The 1996 federal deficit equalled 3.5% of GDP. Figure 7 looks at government deficits for fiscal years 1998 and 1999, expressed as a percentage of GDP. By this measure, Quebec had the worst performance of any government in 1998, followed closely by Ontario. **In 1999, however, these provinces improved their budgetary situation, with Quebec even realizing a surplus. Nova Scotia and New Brunswick offered the worst performances of all the provinces. The budgetary situation also deteriorated in British Columbia.** The federal government maintained its position in government finances. Federal budgets should continue to be balanced from now on.

Figure 7

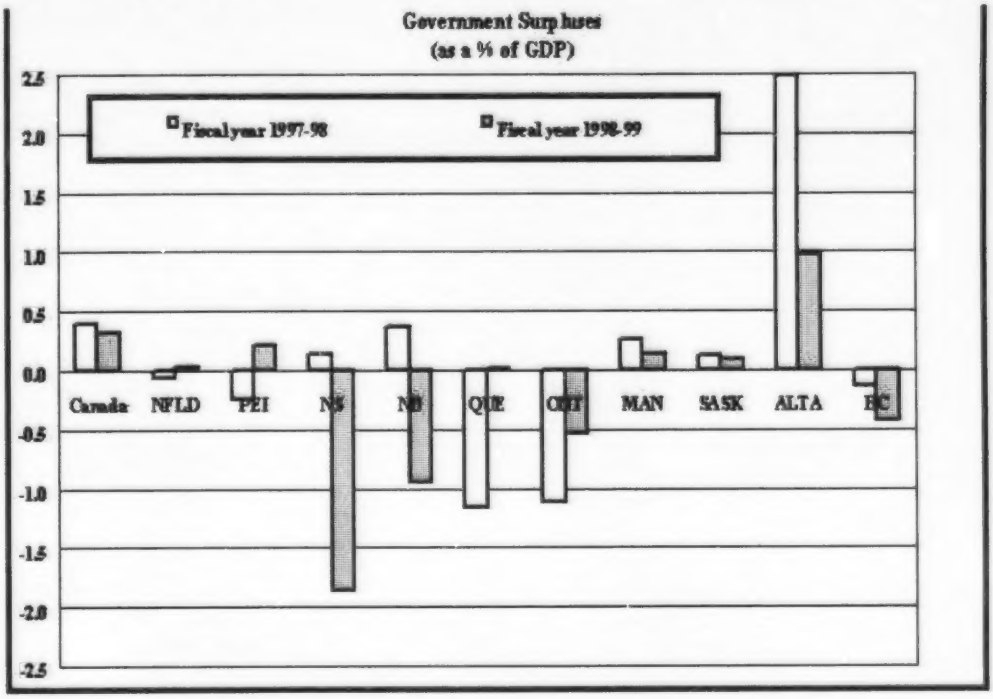
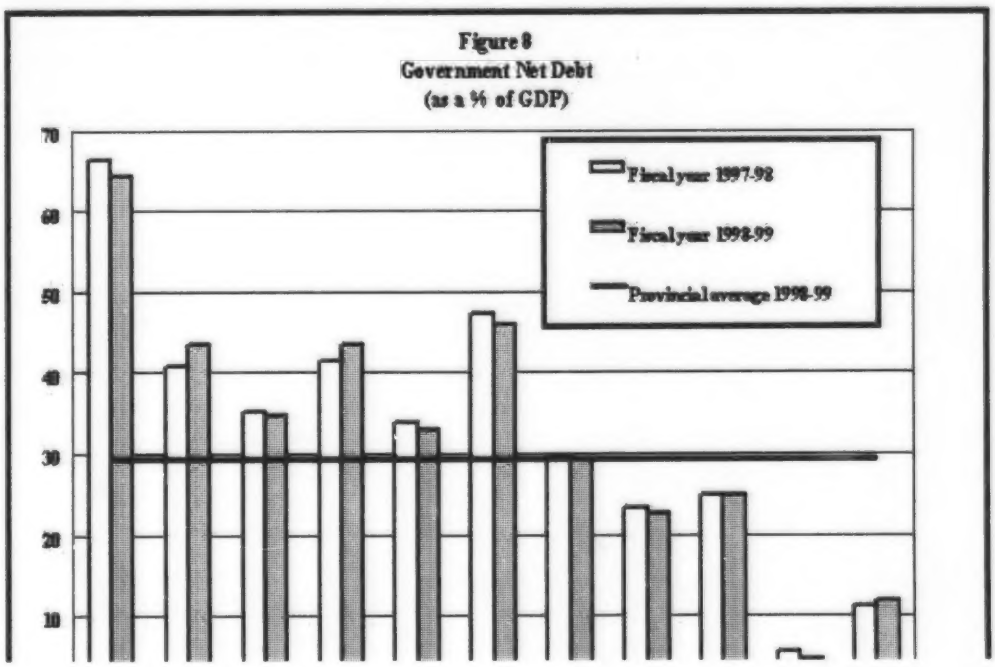
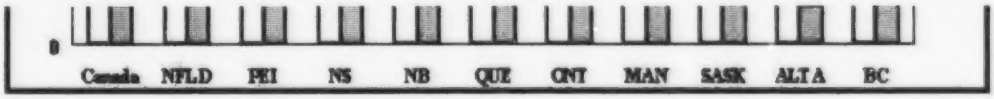


Figure 8 presents government debt to GDP ratios in 1998 and 1999. The federal government stands out with a debt to GDP ratio that is twice the provincial average. As one would expect, governments with higher debt levels face higher debt servicing costs and this pattern is borne out by a comparison of Figures 6 and 8. The Ontario government stands out as an apparent anomaly, however. Its net debt is at the provincial average, but debt-servicing costs are well above the provincial average. This is due to the Ontario government's personal income tax cuts that are reducing revenues substantially.





D. Federal Transfers to the Provinces

The 1990 and 1991 federal budgets restricted the amount of cash transfers that the federal government provided to the provinces. In 1990, the federal government announced a two-year freeze on per capita Established Programs Financing transfers to the provinces; the 1991 budget extended this freeze for three years. Canada Assistance Plan payments to non-equalization receiving provinces would be limited to 5% annual growth for the next five years. These measures were expected to reduce cash transfers by over $5,000 million in five years, even though such federal transfers would continue to grow at higher rates than those for federal program spending.

The provinces could respond to these federal initiatives by reducing spending or increasing taxes. The provinces had already been accustomed to a decreasing reliance on federal cash transfers, which accounted for 23% of provincial revenues in 1975 but for only 19% of revenues in 1989. More and more, the provinces were using their own tax measures to raise revenue. If the alternative to these budgetary measures was to be continued levels of cash transfers coupled with higher federal taxes, a provincial tax increase would be equivalent to a conversion of cash transfers into tax transfers. This was consistent with past developments.

As of 1 April 1996, the bulk of federal transfers to the provinces were in the form of the Canada Health and Social Transfer (CHST), a block grant replacing the CAP and EPF funding but which did not affect equalization. Along with this reform in structure came a reduction in total provincial entitlements and cash transfers.

The 1996 budget established a five-year funding arrangement that froze total entitlements for two years at the 1997-98 level of $25,000 million and allowed total entitlements to grow after that at an increasing pace. The 1996 budget also stated that a floor for cash transfers would be established at $11,000 million. This was important because the government's ability to enforce the provisions of the *Canada Health Act* and the non-residency requirements for social assistance depended upon a significant federal cash contribution that could be withheld in the event of non-compliance by a province. The cash floor has now been increased to $14,500 million. This amount does not include the CHST cash supplements announced in the two last federal budgets.

The 1996 budget also indicated that the federal government had gone some way in addressing the arbitrariness of the original CHST entitlement allocation. Initially, the entitlement for each province was set at about 9.5% less than the previous year's entitlement under CAP and EPF. This led to wide variations in per capita funding. The three non-equalization receiving provinces felt aggrieved because they had previously been subject to the cap on CAP, which had severely restricted their access to federal transfers. The federal government reformed the allocation to reflect population growth, thereby reducing by about half the initial variation in per capita entitlement.

E. The Harmonized Sales Tax (HST)

On 1 April 1997, residents of Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland saw the elimination of the GST and provincial retail sales taxes. They were replaced by an HST of 15%, applied essentially to the old GST base. As this new tax was expected

to generate substantially lower revenues for these provinces, the federal government has transferred almost $1 billion to them as a way of cushioning the transition.

For these three provinces, the new HST constitutes a harmonization of the federal GST and provincial retail sales taxes into a new value-added tax that very much resembles the old GST. At the retail level, consumers and retailers in these provinces now face only one tax, applied to a common base and administered by only one government.

PARLIAMENTARY ACTION

Fiscal policy at both levels of government is usually set at budget time and given legislative authority through the Parliament of Canada or the legislatures of the various provinces. The basic framework for federal transfers to the provinces can be found in a number of federal pieces of legislation. These include: the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*; the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977*, (actually passed in 1983); the *Canada Health Act*; and the *Canada Assistance Plan*.

CHRONOLOGY

1975 - The government of Alberta ran a surplus of $39 million, in addition to the $646 million paid into the recently established Heritage Savings Trust Fund.

- A new federal-provincial agreement on Established Programs Financing made extensive use of tax transfers. Provincial governments increased their personal income tax rates substantially.

1977 - The Newfoundland budget established the provincial PIT rate at 58% of basic federal tax, a level significantly higher than in any other province.

1981 - The Nova Scotia budget forecast a deficit more than twice as large as the previous year's and equal to 20% of projected revenue.

1982 - The Newfoundland budget set the retail sales tax at 12%, significantly higher than in any other province.

- The Quebec deficit reached $3,000 million for the first time, an amount which was exceeded in every year until 1987.

- The Ontario government extended the base upon which the retail sales tax was applied, resulting in a substantial increase in revenues.

- The budget of the government of Saskatchewan forecast a deficit, the first since 1977.

1987 - The government of Alberta forecast a deficit of $2,100 million, despite the fact that resource revenues were used as budgetary revenues and not placed in the Heritage Fund.

- The Saskatchewan budget noted that the deficit, previously forecast to be $389 million, would in fact be $1,235 million. That budget called for the elimination of 2,000 civil service positions.

1988 - Stage I of tax reform was implemented. It generally lowered tax rates for personal and corporate income, while broadening the base of taxable income. Some provinces used this opportunity to increase their own rates of tax. Prince Edward Island increased its PIT rate to 57% from 55%, and levied a 10% surtax.

- The province of Quebec announced a generous child subsidy plan which would pay as much as $3,000 per child to larger families.

April 1989 - The federal budget limited the growth in per capita Established Programs Financing to the rate of growth of GNP, less three percentage points.

February 1990 - The federal budget contained an expenditure control plan which limited transfers to the provinces. Established Programs Financing payments for fiscal years 1991 and 1992 were limited to their 1990 per capita levels. For the same years, Canada Assistance Program payments to Ontario, Alberta and British Columbia were limited to a 5% annual growth rate.

January 1991 - The Goods and Services Tax was implemented as originally planned. The retail sales tax in the province of Quebec, applying to goods only, was integrated with the GST.

July 1992 - Services were added to the Quebec base.

April 1997 - The Harmonized Sales Tax at 15% in Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland would replace the GST and retail sales taxes in those three provinces.

February-March 2000 - The federal government announced significant tax reductions; most provinces subsequently did the same.

SELECTED REFERENCES

Bank of Canada Review. Ottawa, various issues.

Canada, Department of Finance. The Budget. Tabled in the House of Commons by the Honourable Michael H. Wilson, Minister of Finance, Ottawa, 20 February 1990.

Canada, Department of Finance. *Debt Management Strategy - 2000-01*. Ottawa, 23 March 2000.

Canadian Tax Foundation. *Provincial and Municipal Finances*. Toronto, 1990.

Canadian Tax Foundation. *The National Finances*. Toronto, 1990.

Domingue, Richard. *Harmonization of Sales Taxes*. Current Issue Review 94-1, September 1996.

Horry, I.D. and M.A. Walker. *Government Spending Facts*. The Fraser Institute, Vancouver, 1989.

Ip, Irene K. *Big Spenders - A Survey of Provincial Government Finances in Canada*. Policy Study 15, C.D. Howe Institute, Toronto, June 1991.

Perry, J. H. *A Fiscal History of Canada. The Postwar Years*. Canadian Tax Paper No.

85. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989.

Perry, J.H. *Taxation in Canada*. Fifth Edition. Canadian Tax Paper No. 89. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1990.

Statistics Canada. *Provincial Government Finance*. Cat. No. 68207. Annual, Ottawa, various issues.

Toronto Dominion Bank. *TD Report on Provincial Government Finances*. August 1996.

Wrobel, M.G. *Budgets 1996: Continuing Restraint by Federal, Provincial and Territorial Governments*. BP-425, August 1996.

---

* The original version of this Current Issue Review was published in January 1991; the paper has been regularly updated since that time.

---

1 8ØØ O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

91-2F

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU CANADA : L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX

Rédaction :
Jean Soucy, Division de l'économie
Marion G. Wrobel, Analyste principal
Révisé le 27 mars 2000

TABLE DES MATIÈRES

DÉFINITION DU SUJET

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les recettes

B. Les dépenses

1. Les dépenses totales
2. Le financement des programmes et le service de la dette

C. Les déficits

D. Les transferts fédéraux aux provinces

E. La taxe de vente harmonisée (TVH)

MESURES PARLEMENTAIRES

CHRONOLOGIE

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU CANADA : L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX*

DÉFINITION DU SUJET

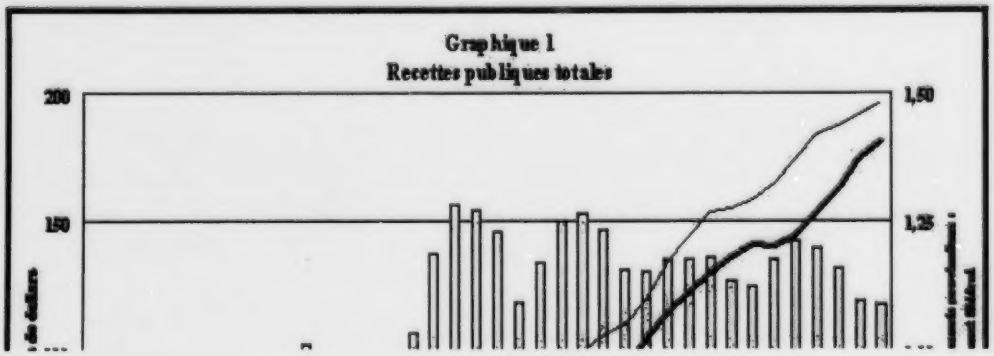
La politique économique est de plus en plus déterminée par les gouvernements provinciaux. Si la politique monétaire est de compétence exclusivement fédérale, la politique budgétaire, elle, est de compétence partagée. Les impôts, dépenses et déficits fédéraux attirent le plus souvent l'attention, mais ceux des provinces, lorsqu'on les additionne, sont tout aussi importants. **Le gouvernement fédéral fournit aux provinces une bonne partie de leurs ressources financières (25,523 milliards de dollars de transferts pécuniaires pour l'exercice 1998-1999, ce qui représente environ 15,6 p. 100 recettes totales des gouvernements provinciaux sur la base des comptes publics; ce montant comprend un supplément ponctuel au TCSPS de 3,5 milliards de dollars placé dans une fiducie administrée par une tierce partie). Le gouvernement fédéral accorde par ailleurs aux provinces 13,751 milliards de dollars en points d'impôt.**

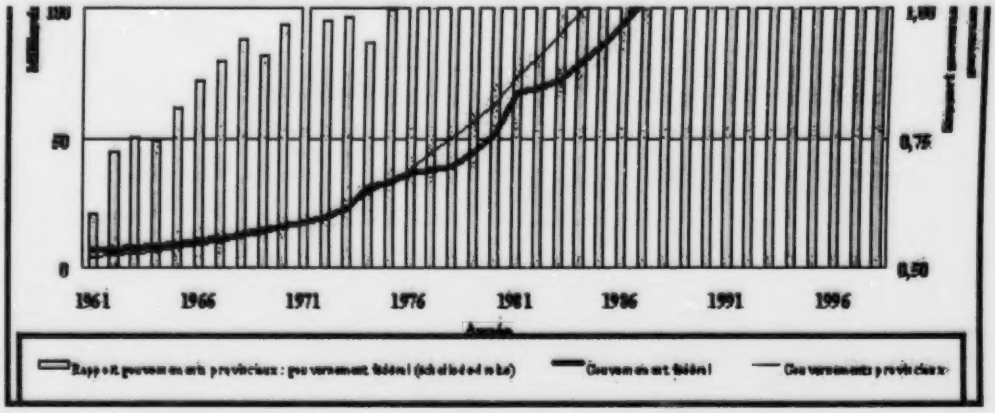
Dans le présent bulletin, nous examinons certaines des tendances notables de la politique budgétaire fédérale et de celles des provinces depuis 1975 afin de préciser le contexte qui permettra d'évaluer l'ensemble de la politique budgétaire et les futurs budgets fédéraux. Le bulletin est le pendant des trois autres bulletins d'actualité portant sur la politique budgétaire fédérale, soit les bulletins 87-2F (*Les dépenses fédérales : nouvelles tendances*), 88-7F (*Le déficit fédéral : nouvelles tendances*) et 90-3F (*Les recettes fédérales : les nouvelles tendances et la poursuite de la réforme fiscale*). **Les données des graphiques 1 à 5 sont tirées des Comptes économiques et financiers nationaux de Statistique Canada et celles des graphiques 6 à 8 proviennent des comptes publics fédéraux et provinciaux.**

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les recettes

Le graphique 1 décrit l'évolution récente des recettes publiques. Avant 1964, les recettes des gouvernements provinciaux représentaient moins de 80 p. 100 de celles du gouvernement fédéral. **Cependant, elles ont augmenté beaucoup plus rapidement que les recettes fédérales au cours de la quinzaine d'années qui ont suivi, de sorte que le rapport entre les recettes des provinces et celles du gouvernement fédéral s'établissait à 1,28:1 en 1978 (voir le graphique 1). Au cours des trois années suivantes, les recettes fédérales ont augmenté rapidement, ramenant ce rapport à 1,09:1 en 1981. Depuis, il a fluctué entre 1,09:1 et 1,26:1.**

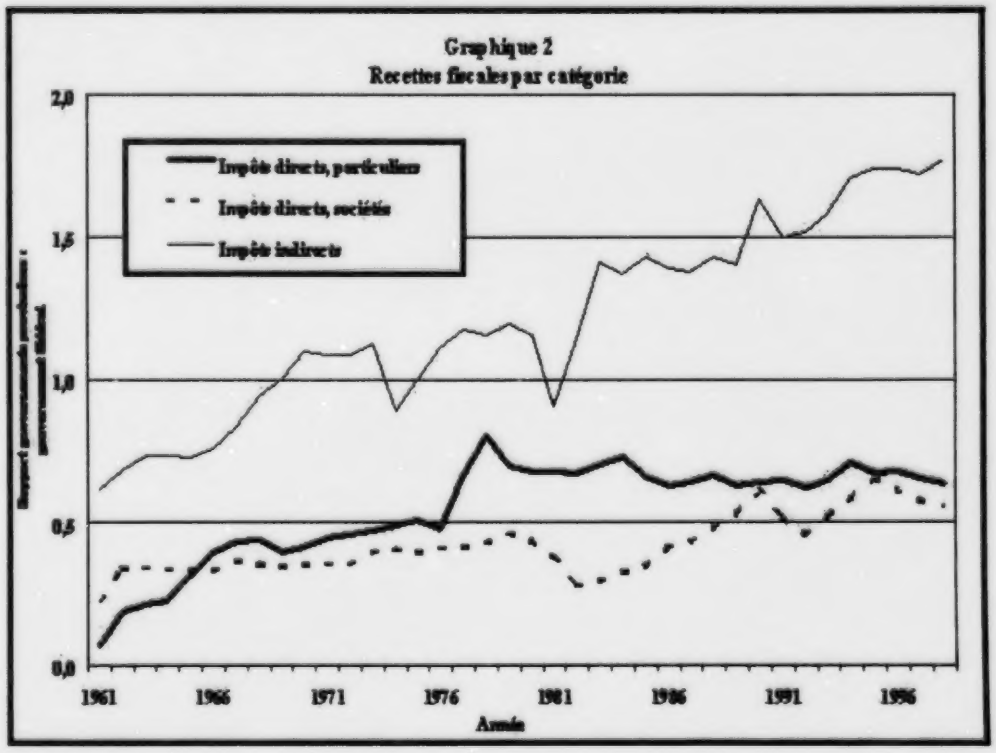




Un examen des principaux types d'impôts — impôts directs (particuliers et sociétés) et impôts indirects — explique ces grandes tendances. Dans les trois cas, les provinces ont accru leur part des recettes fiscales. Le rapport des impôts directs perçus par les provinces auprès des sociétés aux impôts fédéraux correspondants est passé de 0,33:1 en 1966 à 0,66:1 en 1995. Depuis 1969, les gouvernements provinciaux perçoivent plus de la moitié des impôts indirects au Canada; le rapport des impôts indirects provinciaux aux impôts indirects fédéraux est passé de 1,01:1 à 1,77:1 en 1998. Cette tendance n'a pas été modifiée par la création de la taxe sur les biens et services (TPS) fédérale en 1991.

Le rapport correspondant des impôts directs perçus auprès des particuliers (dont le principal élément est l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), une partie beaucoup plus importante des recettes fiscales) est passé de moins de 0,30:1 avant 1965 à 0,64:1 en 1998. De fait, la part des provinces des impôts directs perçus auprès des particuliers a considérablement augmenté entre 1976 et 1978, lorsqu'elle a atteint 75 p. 100 de la part du gouvernement fédéral. Elle a ensuite fluctué entre 0,62:1 et 0,71:1. Ces tendances sont illustrées au graphique 2.

Graphique 2
Recettes fiscales par catégorie



Ce changement considérable de la part relative des impôts directs perçus auprès des particuliers entre 1976 et 1978 était voulu. En effet, en vertu des Arrangements sur le financement des programmes établis qu'il avait conclu avec eux en 1997, le gouvernement fédéral a cédé une partie du champ fiscal aux gouvernements provinciaux, qui en ont profité pour majorer leurs propres taux d'imposition dans une mesure considérable, notamment de 27 p. 100 au Manitoba, de 28 p. 100 en Nouvelle-Écosse, de 38 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard, de 44 p. 100 en Ontario et de 48 p. 100 en Alberta.

Après 1978, la part des provinces des recettes tirées des impôts directs perçus auprès des particuliers a un peu diminué et fluctué. Le renversement récent de cette tendance peut être attribuable à la réaction des gouvernements provinciaux à la reforme fédérale de l'impôt sur le revenu, laquelle a allégé le fardeau des particuliers. Plusieurs provinces (l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et, très singulièrement, l'Ontario) ont profité de l'occasion pour accroître leurs taux et imposer des surtaxes comme mesures de contrôle du déficit. Le Nouveau-Brunswick et l'Ontario ont récemment décidé de réduire l'impôt sur le revenu de 10 et de plus de 30 p. 100 respectivement, ce qui réduit la part relative des impôts directs des particuliers dans les recettes de ces provinces à la fin des années 90.

Les gouvernements provinciaux occupent maintenant une grande partie du champ des impôts indirects, c'est-à-dire des impôts qui ajoutent aux coûts de production. Il s'agit notamment des taxes de vente au détail, des taxes sur les carburants et des autres taxes de vente provinciales, des taxes de vente et taxes d'accise au niveau fédéral, et des droits d'importation et des impôts fonciers.

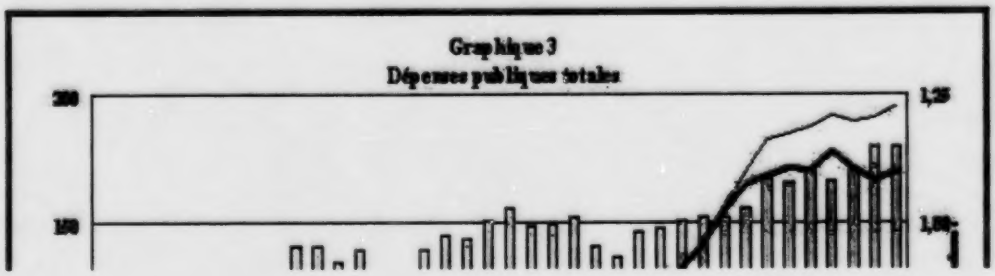
La forte augmentation de la part provinciale des impôts indirects tient surtout à la chute de 12 à 9 p. 100 du taux général de la taxe de vente fédérale (TVF) qui a coïncidé avec une hausse du taux de la taxe de vente au détail dans plusieurs provinces. Ainsi, de 1976 à 1983, cette dernière taxe a augmenté de deux points de pourcentage dans les quatre provinces de l'Atlantique, et d'un point au Québec et au Manitoba. Après 1984, la part du gouvernement fédéral a augmenté lorsque celui-ci a ramené le taux général de la TVF à 12 p. 100 et porté de 5 à 8 p. 100 celui de la TVF perçue sur les matériaux de construction.

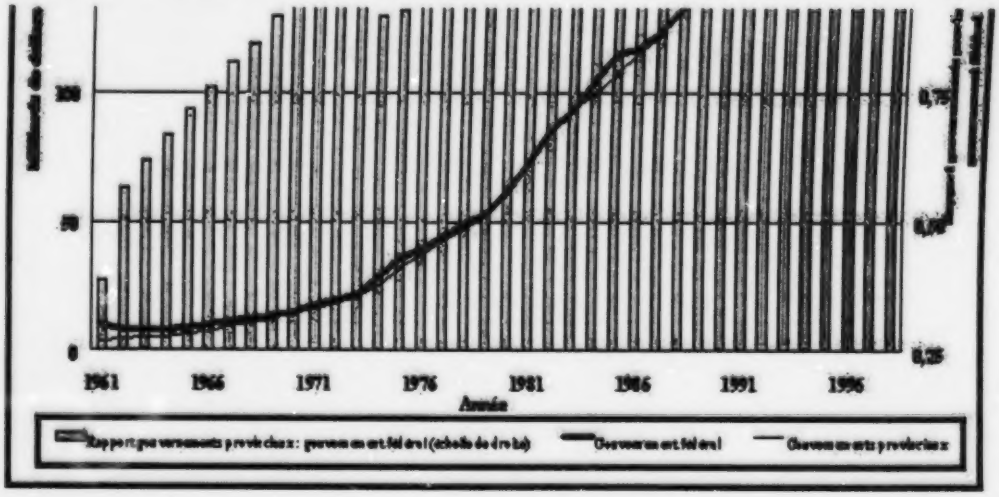
L'application de la taxe fédérale sur les produits et services (TPS), en 1991, a accru la part fédérale des taxes à la consommation, tout le reste étant égal par ailleurs. Il y a deux grandes raisons à cela. Premièrement, la TPS est censée ne pas rapporter plus de recettes fiscales que la TVF de 13,5 p. 100 — et non que celle de 12 p. 100 en vigueur au cours du premier semestre de 1989. Deuxièmement, elle est censée être neutre sur le plan fiscal en termes nets, et non en termes bruts. Comme elle sert à financer un système élaboré de crédits d'impôt remboursables, elle devrait rapporter des recettes brutes plus élevées. Dans l'ensemble, la TPS a eu un impact mineur, les recettes qu'elle a générées étant inférieures à ce qui avait été prévu.

B. Les dépenses

1. Les dépenses totales

En tout, les dépenses du gouvernement fédéral correspondent à peu près à celles de l'ensemble des provinces. Au cours de la dernière moitié des années 60 et au début des années 70, la part provinciale des dépenses gouvernementales totales a connu une progression régulière. Cette montée s'est maintenant arrêtée (voir le graphique 3).

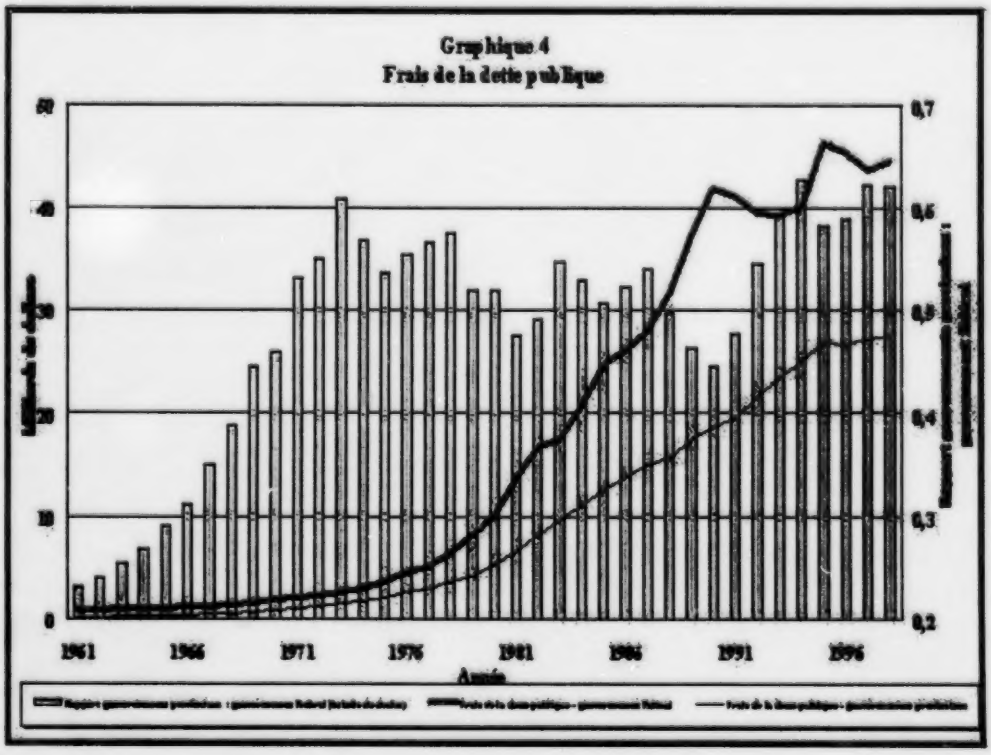




2. Le financement des programmes et le service de la dette

C'est au chapitre des sommes affectées au service de la dette qu'il y a un écart vraiment marqué entre les gouvernements fédéral et provinciaux (voir le graphique 4). Or, bien que ces derniers doivent habituellement emprunter à des taux d'intérêt plus élevés que le gouvernement fédéral, les sommes qu'ils affectent au service de la dette sont beaucoup plus faibles. Cela signifie qu'ils doivent acquitter un principal beaucoup moins élevé que le gouvernement fédéral, en raison de déficits antérieurs moins considérables. Cependant, cette tendance va sans doute bientôt changer. Comme le gouvernement fédéral s'est bien débrouillé depuis 1997 — il enregistre un excédent d'environ 3 milliards de dollars chaque exercice — et que certaines provinces affichent toujours un déficit, le rapport des frais de service de la dette des provinces aux frais de service de la dette du gouvernement fédéral va sans doute augmenter.

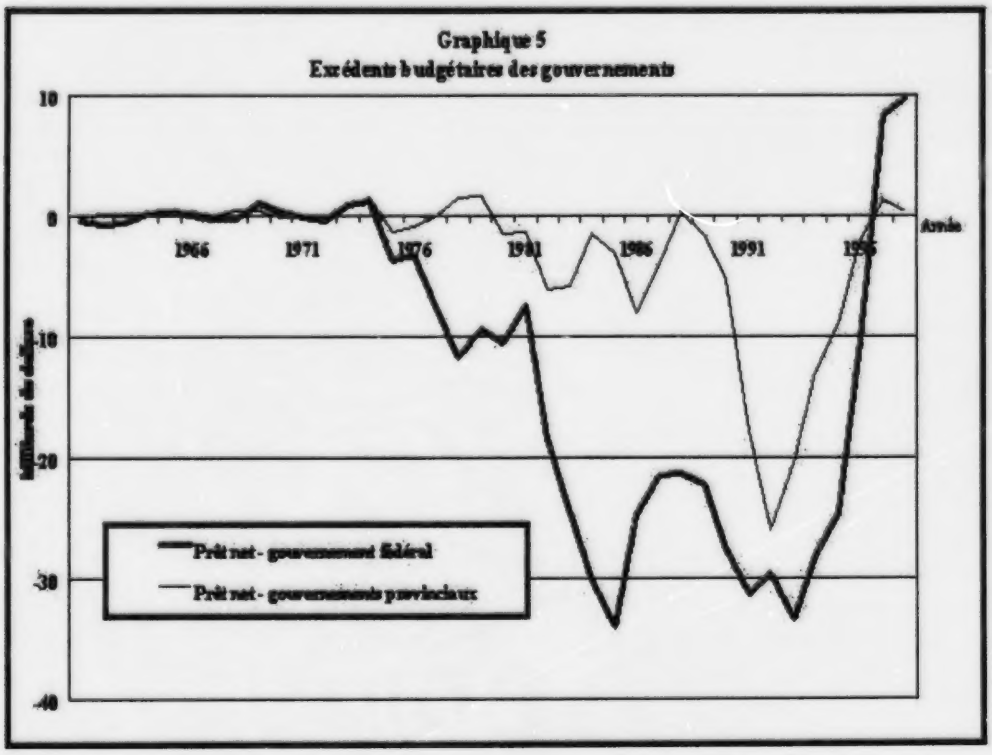
Graphique 4
Frais de la dette publique



De 1966 à 1973, la part provinciale du total des frais de service de la dette a augmenté considérablement, après quoi elle s'est mise à baisser jusqu'en 1981, année où elle était de 0,48:1. La part provinciale a augmenté pendant une grande partie des années 80, mais a chuté abruptement de 1988 à 1990, après quoi elle a de nouveau augmenté rapidement.

Le graphique 5, qui porte sur les déficits annuels, fournit l'explication de ce phénomène. En 1965, le gouvernement fédéral a connu un excédent. Après, le rapport entre les déficits provinciaux et le déficit fédéral a fluctué de façon importante. De 1975 à 1989, il était en moyenne de 0,13:1, mais a affiché des variations notables. En effet, le gouvernement fédéral accumulait les dettes beaucoup plus rapidement que les provinces, ce qui lui a valu des frais de service de la dette relativement plus lourds. De 1990 à 1993, cependant, les déficits provinciaux et le rapport entre eux et ceux du gouvernement fédéral ont beaucoup augmenté, ce qui a fait monter la part provinciale des frais de service de la dette. Durant cette période, les déficits provinciaux ont augmenté plus rapidement que le déficit fédéral, mais, ils ont baissé plus vite que lui par la suite. Des chiffres récents montrent que cette tendance a beaucoup changé. Les trois derniers budgets du gouvernement fédéral, y compris celui de 1999-2000, ont au moins été équilibrés. Il n'y a pas de déficit fédéral, mais il reste des déficits provinciaux.

Graphique 5
Excédents budgétaires des gouvernements



En 1989 et en 1990, les taux d'intérêt étaient très élevés, surtout sur les papiers financiers à court terme. Le gouvernement fédéral avait de plus en plus recours aux titres à court terme, surtout aux bons du Trésor, dont le rendement est toujours inférieur à celui des obligations à long terme. Ce qui est paradoxal, c'est que cette façon de faire a accru ses frais d'emprunt, les papiers à brève échéance ayant eu un rendement sensiblement plus élevé que les papiers à long terme en 1989 et 1990. En outre, comme le gouvernement utilisait des effets à court terme tout en accusant des déficits annuels élevés, il a été particulièrement touché par les augmentations de taux d'intérêt survenues au cours de ces deux années. **Le gouvernement fédéral a maintenant allongé l'échéance moyenne de sa dette, ce qui va certes accroître légèrement ses coûts d'emprunt, mais les rendra par ailleurs plus stables et prévisibles, du fait que la dette fédérale sera moins sensible aux variations des taux d'intérêt. La proportion de la dette portant intérêt à taux fixe est passée de 50 p. 100 environ en 1992-1993 à approximativement 67 p. 100 en 1998-1999.**

C. Les déficits

Le texte suivant repose sur des données tirées des comptes publics fédéraux et provinciaux. La récession du début des années 80 a considérablement aggravé la situation budgétaire des gouvernements fédéral et provinciaux. Après 1982, les déficits accusés aux deux paliers ont pris des proportions énormes. Mais alors que ceux des provinces se sont mis à diminuer tout de suite après 1983, celui du gouvernement fédéral a continué de prendre de l'ampleur jusqu'en 1985, et lorsqu'il est redescendu, la baisse a été beaucoup plus faible que dans les provinces. En 1990, le déficit fédéral correspondait à 75 p. 100 de ce qu'il était en 1985, lorsqu'il a atteint son sommet, et à peu près à ce qu'il était en 1983, à la fin de la récession. En comparaison, le déficit de l'ensemble des provinces était, en 1990, de 32 p. 100 de son niveau le plus élevé, atteint en 1987, et de 48 p. 100 de ce qu'il était en 1983.

En 1992, le déficit des provinces a enregistré une hausse considérable, en raison essentiellement des faits nouveaux survenus en Ontario, et il a augmenté encore l'année suivante. **D'après les Comptes nationaux, pour la première fois depuis le début des années 70, le rapport entre le déficit des provinces et celui du gouvernement fédéral a dépassé 0,60:1.**

Par le passé, les gouvernements provinciaux ont, dans l'ensemble, mieux réussi que le gouvernement fédéral à équilibrer leurs budgets. Ils ont certes accusé des déficits élevés pendant toute la décennie 80, mais ils ont fait preuve de plus de prévoyance budgétaire que le gouvernement fédéral.

Le recul global des déficits provinciaux observé depuis 1983 ne s'est cependant pas fait sans inconvénients. Dans l'ensemble, ces déficits ont augmenté en 1986 et 1987, en raison surtout de la forte progression des déficits des quatre provinces de l'Ouest. En effet, après avoir, pour l'essentiel, équilibré leurs budgets en 1985, ces provinces avaient un déficit cumulatif de plus de 6,2 milliards de dollars en 1987. Cela s'explique aisément : entre ces deux années, les prix des ressources naturelles ont considérablement chuté, et la valeur réelle de la production a chuté de 5 p. 100 en 1986, et n'a pas remonté en 1987.

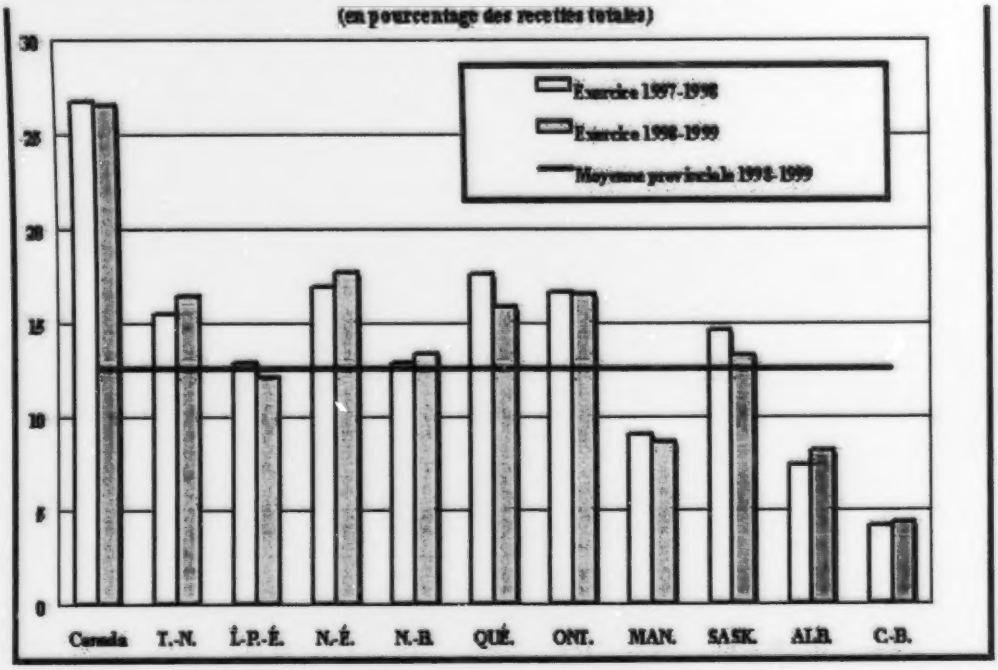
Cette explication ne vaut pas pour l'Ontario. De 1983 à 1989, cette province a connu une croissance réelle annuelle moyenne de 6,2 p. 100, un taux exceptionnellement élevé, quel que soit le critère utilisé. Pourtant, non seulement son déficit a-t-il diminué lentement au cours de cette période, mais en 1986, il a été deux fois plus élevé que l'année précédente. Au Québec, la courbe des déficits n'a varié que légèrement par rapport à celle de l'Ontario, même si le taux annuel moyen de croissance réelle de 4,7 p. 100 seulement qu'a connu la province, tout en étant très bon, était de 1,5 point de pourcentage inférieur à celui de l'Ontario.

Les graphiques 6 à 8 illustrent des données financières récentes sur le secteur public. Les chiffres sont tirés des tableaux de référence financiers publiés par le ministère des Finances sur la base des récents budgets. Les données sur la dette nette du Québec en 1998-1999 proviennent du numéro du 3 décembre 1999 de *Provincial Pulse* de la Banque de Nouvelle-Écosse.

Si les provinces ont à ce point mieux réussi à contrôler leurs déficits que le gouvernement fédéral ces dernières années, c'est notamment parce qu'elles les ont mieux évités par le passé. **Il s'ensuit que, en 1999, elles n'ont consacré en moyenne que 1 $ pour chaque 7,90 $ de recettes au service de la dette, alors que le gouvernement fédéral a dû affecter plus de 1 $ pour chaque 3,80 $ de recettes.**

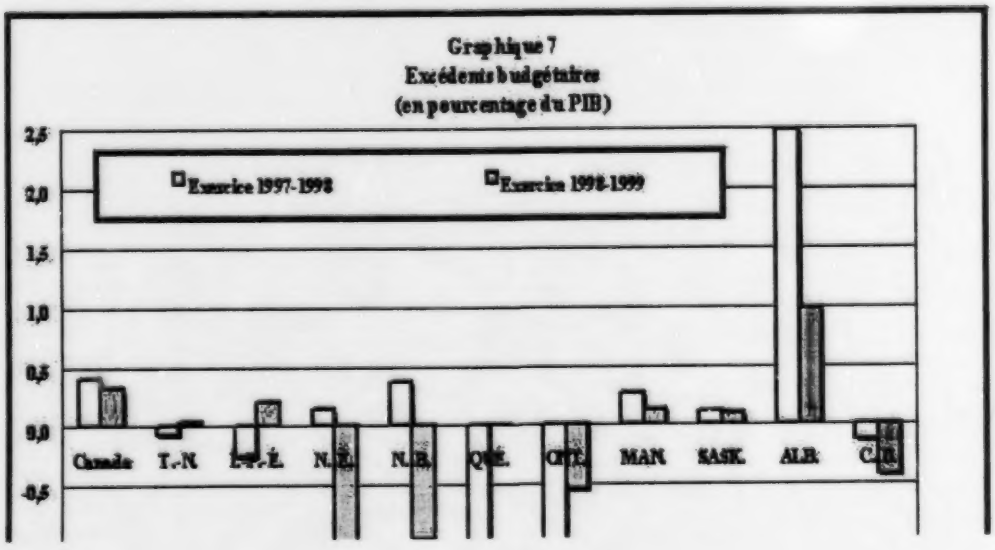
Le graphique 6 illustre les frais de service de la dette du gouvernement fédéral et des provinces pour 1997 par rapport à 1998, en proportion des recettes totales de chaque gouvernement. C'est le gouvernement fédéral qui est aux prises avec le plus gros problème, et de loin, car il consacre un peu moins de 27 p. 100 de ses recettes au paiement de l'intérêt sur sa dette, soit plus de deux fois la moyenne provinciale. Par contre, les frais d'intérêt du Manitoba, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta représentent moins de 10 p. 100 de leurs recettes.

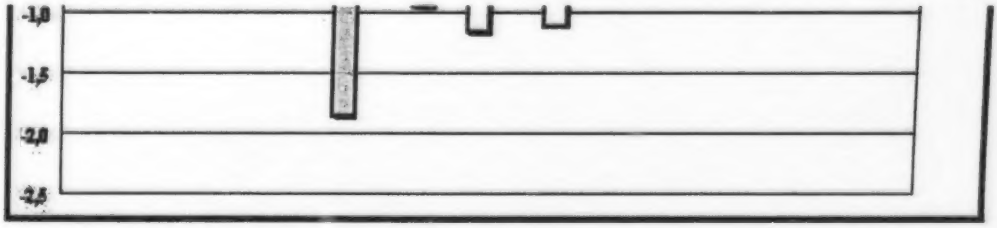
Graphique 6
Frais de service de la dette



Les frais de service de la dette donnent une idée du degré de latitude des gouvernements en matière budgétaire. Certaines provinces, comme le Manitoba, la Colombie-Britannique et l'Alberta, consacrent la majeure partie de leurs recettes à des dépenses discrétionnaires, si bien qu'il leur est relativement plus facile, du moins en théorie, de comprimer leurs dépenses. Le gouvernement fédéral a une tâche beaucoup plus difficile du fait que plus du quart de ses recettes sont déjà engagées.

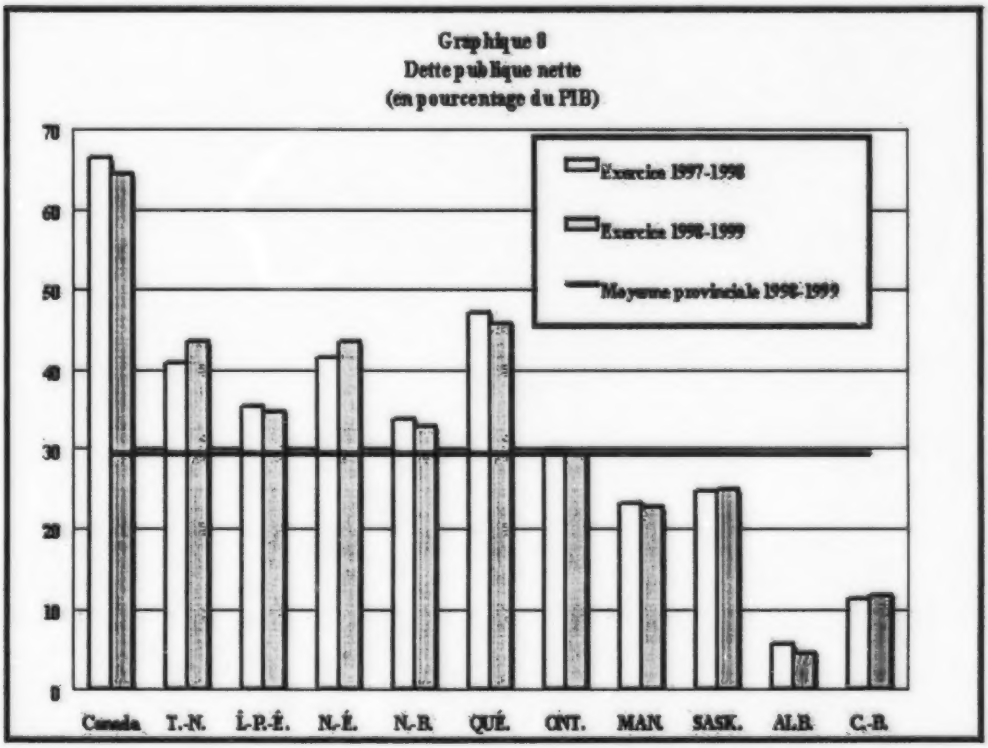
En 1996, le déficit fédéral correspondait à 3,5 p. 100 du PIB. Le graphique 7 illustre les déficits publics de 1998 et 1999 en pourcentage du PIB. Selon cette mesure, le gouvernement du Québec affiche les pires résultats en 1998, suivi de près par celui de l'Ontario. **En 1999, cependant, ces mêmes provinces ont amélioré leur situation budgétaire, et le Québec a même enregistré un excédent. Cette fois, ce sont la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick qui ont affiché les pires résultats de toutes les provinces, mais la situation budgétaire s'est aussi détériorée en Colombie-Britannique.** Pour sa part, le gouvernement fédéral a maintenu le cap, et les budgets fédéraux devraient continuer d'être équilibrés.





Le graphique 8 contient les rapports de la dette publique au PIB pour 1998 et 1999. Le gouvernement fédéral se distingue avec un rapport qui est le double de la moyenne provinciale. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les gouvernements les plus endettés qui doivent assumer les frais de service de la dette les plus élevés, comme le confirme la comparaison des graphiques 6 et 8. Le gouvernement de l'Ontario semble cependant faire exception. Son endettement net correspond à la moyenne provinciale, mais ses frais de service de la dette sont bien supérieurs à la moyenne provinciale. Cela tient aux réductions de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, qui réduisent substantiellement les recettes du gouvernement.

Graphique 8
Dette publique nette
(en pourcentage du PIB)



D. Les transferts fédéraux aux provinces

Les budgets fédéraux de 1990 et 1991 ont restreint le montant des transferts pécuniaires que le gouvernement fédéral accorde aux provinces. En 1990, le gouvernement fédéral a annoncé un gel de deux ans des transferts individuels aux provinces dans le cadre du financement des programmes établis; le budget de 1991 a porté ce gel à trois ans. Les paiements versés conformément au Régime d'assistance publique du Canada aux provinces qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation pourront augmenter seulement de 5 p. 100 au cours des cinq prochaines années. Le gouvernement fédéral diminuera ainsi le montant des transferts pécuniaires de plus de cinq milliards de dollars sur cinq ans, même si de tels transferts continueront à augmenter à des taux supérieurs à la croissance des dépenses fédérales affectées au financement des programmes.

Les provinces peuvent réagir à ces initiatives fédérales en réduisant leurs dépenses ou en augmentant leurs impôts. Elles sont d'ailleurs déjà habituées à moins compter sur les transferts pécuniaires fédéraux, qui représentaient 23 p. 100 de leurs recettes en 1987, mais seulement 19 p. 100 en 1989. De plus en plus, les provinces font appel à leurs propres mesures fiscales pour augmenter leurs recettes. Si la solution de rechange à ces mesures budgétaires consistait à assurer un niveau constant de transferts pécuniaires conjugués à des impôts fédéraux plus élevés, une augmentation de l'impôt provincial équivaudrait alors à convertir les transferts pécuniaires en transferts d'impôt, conformément à ce qui s'est produit par le passé.

À partir du 1er avril 1996, le gros des transferts fédéraux aux provinces ont pris la forme du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) une subvention globale qui remplace les sommes versées dans le cadre du RAPC et du Financement des programmes établis, mais ne touche pas les paiements de péréquation. Cette réforme de structure s'est accompagnée d'une réduction du montant total des droits et des transferts pécuniaires des provinces.

Le budget de 1996 a établi un mécanisme de financement sur cinq ans aux termes duquel les droits demeuraient pendant deux ans au niveau de 1997-1998 (25 milliards de dollars), puis progressaient à un rythme croissant. Il garantissait aussi un plancher de 11 milliards de dollars pour les transferts pécuniaires. Cette mesure était importante parce que les provinces ont besoin d'une forte contribution en espèces du gouvernement fédéral pour respecter les dispositions de la *Loi canadienne sur la santé* et l'interdiction d'imposer une période de résidence minimale pour les fins de l'aide sociale, contribution que le gouvernement fédéral peut décider de retenir si une province ne respecte pas ses engagements en la matière. Le plancher des transferts pécuniaires a maintenant été porté à 14,5 milliards de dollars, montant qui ne comprend pas les suppléments pécuniaires au TCSPS annoncés dans les deux derniers budgets fédéraux.

Le budget de 1996 montrait par ailleurs que le gouvernement s'était efforcé dans une certaine mesure de remédier au caractère arbitraire de l'allocation initiale de droits aux termes du TCSPS. À l'origine, les droits de chaque province avaient été fixés à environ 9,5 p. 100 de moins que les droits de l'année précédente à l'égard du RAPC et du Financement des programmes établis, ce qui avait entraîné de grandes disparités dans le financement par habitant. Les trois provinces qui ne touchent pas de paiements de péréquation s'estimaient lésées parce qu'elles avaient été précédemment assujetties à un plafonnement du financement aux termes du RAPC, ce qui avait considérablement réduit leurs droits à des transferts fédéraux. Le gouvernement fédéral a procédé à une réforme de l'allocation des droits de manière que celle-ci tienne compte de la croissance démographique, ce qui a permis de réduire d'environ la moitié les disparités initiales dans les droits par habitant.

E. La taxe de vente harmonisée (TVH)

Le 1er avril 1997, les résidents de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve ont vu disparaître la TPS et les taxes de vente provinciales, lesquelles ont été remplacées par une nouvelle taxe de 15 p. 100, la TVH, qui s'applique essentiellement à l'ancienne assiette fiscale de la TPS. Comme cette nouvelle taxe devait produire des recettes sensiblement inférieures à l'ancienne pour les provinces, le gouvernement fédéral a accordé à celles-ci un transfert de près de un milliard de dollars pour faciliter la transition.

Dans ces trois provinces, la TVH représente l'harmonisation de la TPS fédérale et des taxes de vente au détail provinciales sous la forme d'une nouvelle taxe sur la valeur ajoutée qui ressemble beaucoup à l'ancienne TPS. Au niveau des ventes de détail, les consommateurs de la province acquittent maintenant une taxe unique, appliquée à une assiette commune, et administrée par un seul gouvernement.

MESURES PARLEMENTAIRES

Les gouvernements fédéral et provinciaux établissent habituellement leurs politiques budgétaires lorsqu'ils présentent leurs budgets et que le Parlement du Canada et les assemblées législatives provinciales les approuvent. Le cadre fondamental dans lequel les transferts fédéraux aux provinces s'effectuent est constitué d'un certain nombre de lois fédérales, notamment la *Loi de 1977 sur les*

arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le financement des programmes établis, la *Loi de 1977 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* (adoptée en 1983), la *Loi canadienne sur la santé* et le *Régime d'assistance publique du Canada.*

CHRONOLOGIE

1975 - Le gouvernement de l'Alberta annonce un excédent budgétaire de 39 millions de dollars, sans compter les 646 millions déjà versés au Fonds du patrimoine de l'Alberta.

- Un nouvel arrangement fédéral-provincial sur le financement des programmes établis prévoit de nombreux transferts d'impôt. Les provinces haussent substantiellement leurs taux d'impôt sur le revenu des particuliers.

1977 - Dans son budget, Terre-Neuve établit le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers à 58 p. 100 de l'impôt fédéral de base, un taux sensiblement supérieur à ceux des autres provinces.

1981 - Dans son budget, la Nouvelle-Écosse prévoit un déficit de plus du double de celui de l'année précédente et représentant 20 p. 100 des recettes prévues.

1982 - Dans son budget, Terre-Neuve établit le taux de la taxe de vente au détail à 12 p. 100, un taux sensiblement supérieur à ceux des autres provinces.

- Le déficit budgétaire du Québec atteint trois milliards de dollars pour la première fois, un niveau qu'il dépassera par la suite chaque année, jusqu'en 1987.

- Le gouvernement de l'Ontario étend l'assiette d'application de sa taxe de vente au détail, ce qui augmente considérablement ses recettes fiscales.

- Dans son budget, la Saskatchewan annonce un déficit, le premier depuis 1977.

1987 - Le gouvernement de l'Alberta prévoit un déficit de 2,1 milliards de dollars, même si les recettes tirées de l'exploitation des ressources ont été utilisées comme recettes fiscales au lieu d'être versées au Fonds du patrimoine de la province.

- Le gouvernement de la Saskatchewan annonce que le déficit budgétaire prévu, d'abord établi à 389 millions de dollars, sera en fait de 1,235 milliard de dollars. Son budget prévoit la suppression de 2 000 postes dans la fonction publique de la province.

1988 - Entrée en vigueur de la phase I de la réforme fiscale, qui prévoit une baisse générale des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur les sociétés et un élargissement de l'assiette des revenus imposables. Certaines provinces en profitent pour majorer leurs propres taux. L'Île-du-Prince-Édouard porte son taux d'impôt sur le revenu des particuliers de 55 à 57 p. 100 et prélève une surtaxe de 10 p. 100.

- Le gouvernement du Québec annonce un généreux régime de subventions pour les enfants dans le cadre duquel les familles nombreuses toucherait jusqu'à 3 000 $ par enfant.

avril 1989 - Dans son budget, le gouvernement fédéral limite la croissance du financement par habitant des programmes établis au taux de croissance du PNB moins 3 points de pourcentage.

février 1990 - Le budget fédéral prévoit un plan de contrôle des dépenses limitant les transferts aux provinces. Il gèle, pour les exercices 1991 et 1992, les paiements au titre du financement des programmes établis à leur niveau par habitant de 1990. Il limite également le taux de croissance annuelle des transferts au titre du Régime d'assistance publique du Canada à 5 p. 100 pour l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

janvier 1991 - La taxe sur les produits et services entre en vigueur comme prévu. Le Québec intègre sa taxe de vente au détail à la TPS, mais sur les produits seulement.

juillet 1992 - Le Québec perçoit sa taxe de vente sur les services.

avril 1997 - La Taxe de vente harmonisée (15 p. 100) remplace la TPS et les taxes de vente au détail en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve.

févr.-mars 2000 - Le gouvernement fédéral annonce d'importants allégements fiscaux, et la plupart des provinces lui emboîtent le pas.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Banque Toronto-Dominion. *Report on Provincial Government Finances.* Août 1996.

Bureau canadien d'études fiscales. *Provincial and Municipal Finances*. Toronto, 1990.

Bureau canadien d'études fiscales. *The National Finances*. Toronto, 1990.

Canada, ministère des Finances. *Le budget*. Présenté à la Chambre des communes par l'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances, à Ottawa, le 20 février 1990.

Canada, ministère des Finances, *Stratégie de gestion de la dette 2000-2001*, Ottawa, 23 mars 2000.

Domingue, Richard. *L'harmonisation des taxes de vente.* Bulletin d'actualité 94-1F, septembre 1996.

Horry I.D. et M.A. Walker. *Government Spending Facts*. Vancouver, L'Institut Fraser, 1989.

Ip, Irene K. *Big Spenders - A Survey of Provincial Government Finances in Canada.* Policy Study 15. Toronto, Institut C.D. Howe, juin 1991.

Perry, J.H., *A Fiscal History of Canada. The Postwar Years*. Canadian Tax Paper No. 85. Toronto, Bureau canadien d'études fiscales, 1989.

Perry. J.H. *Taxation in Canada*. Cinquième édition. Canadian Tax Paper No. 89. Toronto, Bureau canadien d'études fiscales, 1990.

Revue de la Banque du Canada. Ottawa, divers numéros.

Statistique Canada. *Les finances publiques provinciales*. N° de catalogue 68207. Annuel, Ottawa, divers numéros.

Wrobel, Marion G. *Les budgets de 1996 : Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux maintiennent le cap sur l'austérité.* BP-425F, août 1996.

---

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en janvier 1991. Le document a été périodiquement mis à jour depuis.